

FELSŐOKTATÁS-POLITIKA ÉS INTÉZMÉNYI AUTONÓMIA¹

NEHÉZ HELYZETBEN VOLT AZ, AKI A 2010-ES kormányváltáskor a felsőoktatás elkövetkező éveinek változását szerette volna megjósolni. A Fidesz-KDNP választási és kormányprogramjában ugyanis az oktatás nemcsak önálló fejezetként nem szerepelt, de még utalás sem nagyon volt rá. Így aztán utólag sem könnyű megállapítani, hogy vajon a kormány milyen felsőoktatási célokkal lépett hivatalba. Három évvel a kormányváltást követően azonban a bekövetkező változások számbavételével, valamint a hatályba lépett új törvény és a napvilágra került felsőoktatási koncepciók és kormányzati tervezetek alapján már azonosítható néhány markánsabb trend, ami lehetővé teszi a felsőoktatásban végbemenő változások értékelését. Az alábbiakban a felsőoktatási intézmények kormányzásában és állami irányításban bekövetkező változásokat tekintem át részletesebben. A hallgatókra vonatkozó változások (pl. a hallgatói munkaszerződések, felvételi eljárások), bár nagyon fontosak, csak érintőlegesen kerülnek elő.

A felsőoktatás helyének és súlyának változása a kormányzati struktúrában

A kormányváltást követő új kormányzati struktúrában a felsőoktatás ügyének képviselete rendkívül széttagolt lett. A korábbi Oktatási Minisztérium betagozódott egy több nagy társadalmi területet is egyesítő szuperminisztériumba, a Nemzeti Erőforrások Minisztériumába (NEFMI, később Emberi Erőforrások Minisztériuma, EMMI). A felsőoktatás képviselete így államtitkári szintről helyettes államtitkári szintre szorult vissza (2013-ban önálló felsőoktatási államtitkárság jött létre), és a kormányzati és miniszteri szintű figyelemért folyamatos küzdelemre kényszerült más területekkel (pl. az egészségügygel). Ez az átalakítás azt a szándékot tükrözi, hogy a miniszter ne egy adott terület kormányzati lobbistája legyen, hanem a kormányzati döntések végrehajtója (*Szalay 2011*). A felsőoktatás ügyének érvényesülését nem segítette a felsőoktatási helyettes államtitkárok gyakori cserélődése: az elmúlt három évben három személy váltotta egymást e pozícióban, és 2013-ban létrejött egy önálló felsőoktatási államtitkári poszt is.

Az új kormányzati struktúrában az EMMI szerepe leginkább a szűken vett szakmai kérdésekre korlátozódott, a finanszírozással, gazdálkodással és vagyongazdálkodással összefüggő kérdésekben a Nemzetgazdasági Minisztérium, illetve a

¹ E cikk egy hosszabb tanulmány rövidített változata. A teljes tanulmány elérhető a Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központjának [oldalán](#).

Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szempontjai érvényesülnek. Utólag talán a felsőoktatás szimbolikus leértékelésének is tekinthető, hogy a Fidesz-KDNP választási és kormányprogramjában (A Nemzeti Együttműködés Programja 2010) az oktatás nem szerepel önálló témaként. Szintén szimbólumérteke van annak, hogy a felsőoktatásról szinte kizárálag a Matolcsy György által készített „Itt az idő, hogy talpra állítsuk a magyar gazdaságot!” című fejezetben esik szó, jelezve, hogy a felsőoktatást elsősorban szakképző szerepben, azaz a munkaerő-piaci igényeknek alárendelten képzelik el a jövőben. Lényegében ugyanebből az alapvetésből indul ki a (NGM által összeállított) Széll Kálmán Terv (SZKT 2011) és a Széll Kálmán Terv 2.0 is. Összességében a tervben a „torz struktúrájú” (SZKT 2011:25) felsőoktatás inkább költségeként, az adósságot növelő ágazatként jeleníti meg, amelyből három év alatt összesen 88 milliárd Ft forrázkivonást irányoznak elő.² A problémák megoldásaként „az államnak vissza kell térnie az oktatás világába” (SZKT 2011:24), és nemcsak a képzési struktúrát kell kormányzati szinten meghatározni, hanem csökkenteni kell az államilag támogatott hallgatói létszámot is.

Azért érdemes e kormányzati fejlesztési programokat idézni, mert lényegében az itt megfogalmazottak jelölték ki az EMMI elmúlt három éves felsőoktatási tevékenységének mozgásterét és problémaértelmezését. Az új felsőoktatási törvény és a három év alatt készült felsőoktatási koncepciók³ többnyire ezen axiómák mentén készültek. Ennek ellenére a koncepciók kormányzati elfogadottsága igen alacsony volt, és sokkal inkább a koncepciót készítő (helyettes) államtitkár elképzéseinek, semmint kormányzati stratégiának tekinthetőek. Ezt a koncepciók rövid élettartama is alátámasztja. Nem meglepő ezért, hogy a koncepciók időnként olyan alapvető kérdésekben fogalmaznak meg nagyon különböző álláspontot, mint a finanszírozás vagy az intézmények kívánatos száma és típusa. Ebben persze az EMMI kormányzaton belüli gyengesége mellett a koncepcióalkotási kapacitásainak hiánya is tükröződik.

Érdemes azt is kiemelni, hogy noha a 2010-es törvényelőkészítő koncepcióban még a három minisztérium között később intézményesült munkamegosztás jelent meg kívánatos modellként, a törvény elfogadását követően készült koncepciók már felvetették a minisztériumok közötti munkamegosztás felülvizsgálatát, felismervén, hogy ebben a felállásban a „NEFMI mint intézményfenntartó képességei és lehetőségei jelentősen beszűkültek” (NEFMI 2012:25). A változtatásra azonban úgy tűnik, az EMMI-nek nem volt ereje vagy valós szándéka.

² Az oktatáspolitika tervezhetőségére és transzparenciájára jellemző azonban, hogy a forrázkivonás és annak tervezett összegei egy olyan táblázatban szerepeltek, amely kizárálag a Széll Kálmán Terv angol változatában volt olvasható.

³ Konkrétan a következő anyagok (többségüköt több verzióban is nyilvánosságra hozták, itt csak a legutolsó verziót említém): NEFMI (2010) Új felsőoktatási törvénykoncepció (tervezet), 2010. október 11-ei változat.; NEFMI (2012) A nemzeti felsőoktatás fejlesztéspolitikai irányai. Mellékelt helyzetértékelés a 19164-10/2012. sz. előterjesztés indokolásához. 2012. 06. 11-ei verzió; EMMI (2013) A felsőoktatás átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései. Vitaanyag. 2013. szeptember 12-ei (v11) verzió.

A felsőoktatás ügyének széttagolt kormányzati képviselete, és az EMMI szerepének gyengülése a felsőoktatási ágazat érdekérvényesítő képességét csökkentette. E helyzet az intézményvezetőket is azon dilemma elé állította, hogy vajon érdemes-e az EMMI-t támogatni, vagy inkább a miniszteriumot megkerülve kell az adott intézmény érdekeit érvényesíteni?

Természetesen ezek a dilemmák nemcsak a jelenlegi kormányzat alatt álltak fent, hanem a korábbi kormányok alatt is, ám az oktatási kormányzat meggyengülésével a dilemma jelentősége nagymértékben nőtt. Maga az EMMI sem tett meg mindennt azért, hogy az intézményeket maga mellé állítsa. A felsőoktatási törvény, annak módosításai és az egyes koncepciók előkészítése többnyire zárt körben, nem transzparens módon zajlott, ezekről gyakran nem folyt érdemi konzultáció, ami a felsőoktatási szereplők kritikáját is kiváltotta.

A felsőoktatás-politikát alakító szereplők széttagoltságának és az EMMI gyengeségének következményeként a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatos problémák megoldásának „hivatalos” és addig bejáratott útjai kusztákkal lettek, és alternatív érdekképviseleti utak is kialakultak. Például a HÖOK-kal a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egyeztetett, a Képzőművészeti Egyetemnek pedig a Miniszterelnöki Hivatal ígért anyagi támogatást. Ez azonban minden bizonnal gyengíti a felsőoktatás működésének átláthatóságát, növeli a kijárási politika szerepét, és erősíti az intézmények politikától függő helyzetét.

A felsőoktatás állami irányításának változása

A felsőoktatás állami irányítása felveti azt a kérdést, hogy mi a kormányzat és mi intézmények felelőssége. Magyarországon ezt a kérdést az elmúlt 20 évben jellemzően az intézményi autonómia oldaláról közelítették meg, de Európában is a kérdés feléterkelődésének lehetünk tanúi. Minek köszönhető az autonómia-kérdés fontossága, előtérbe kerülése? Miért fontos az autonómia?

Az első és legfontosabb érv, hogy a tudomány fejlődése, haladása nem elközelhető az oktatás és kutatás szabadsága, azaz az akadémiai szabadság nélkül. Kérdés persze, hogy melyek azok az intézményi keretek, amelyekben az akadémiai szabadság képes kibontakozni, mely területeken és milyen mértékű autonómiát kell biztosítani?

Magyarországon az a meggyőződés alakult ki, hogy tág intézményi autonómia szükséges.⁴ Ennek egyik lehetséges oka a rendszerváltást megelőző időszak ideológiai kontrolljának ellensúlyozása a kormányzati „be nem avatkozás” politikájával, másik oka pedig, hogy ezt a konstellációt olyan, a nyugati egyetemeket jellemző mintának tekintették, amelynek másolásával biztosítható a magyar felsőoktatás felzárkózása és európai elismerése. Nyugat-Európában azonban eb-

⁴ Lásd például az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) határozatát.

ben az időben zajlott e modell felülvizsgálata. A felsőoktatás expanziója ugyanis oly mértékben növelte meg az ágazat komplexitását és finanszírozási igényét, hogy elkerülhetetlenné vált az autonómia kiterjesztése az intézmény működésének újabb területeire, és ezzel együtt újfajta kormányzási és ellenőrzési mechanizmusának kialakítása. Ennek keretében a direkt irányítás felől a közvetett irányítási eszközök irányába történő hangsúlyeltolódás figyelhető meg, amely magában foglalja a finanszírozás ösztönző eszközöként történő alkalmazását, a minőségellenőrzést, a stratégiai tervezést, az ellenőrző testületek (pl. boardok) és az egyes szereplők érdekeinek közvetítésében kulcsszerepet játszó köztes szervezetek szerepének felértékelődését.

A következőkben az Európai Egyetemek Szövetsége (EUA) által alkalmazott szempontrendszer (*Estermann, Nokkala et al 2011*) mentén vizsgálom az intézményi autonómia különböző területein bekövetkező változásokat, amelyeket a fentiek fényében érdemes értékelni.

Az intézményi autonómia változása

Szervezeti autonómia

A szervezeti autonómia fogalma egyszerűen az intézmény struktúrájának szabad alakíthatóságát, másrészt az intézmény vezetőinek kiválasztásában élvezett szabadságot takarja. Az EUA 2010-es felmérésben (*Estermann, Nokkala et al 2011*) Magyarország a 28 elemű lista második felének elején, a 16. helyen helyezkedett el 59 százalékos eredménnyel.⁵ Pozitívumként a struktúra szabad alakíthatósága és a vállalkozások szabad alapítása, negatívumként a rektor kiválasztásának és mandátumának korlátoi, illetve a Gazdasági Tanács külső tagjainak delegáltsága szerepelt. Hogyan változott e téren a felsőoktatás helyzete?

Már az első Orbán-kormány számára sem volt idegen az intézményi struktúrák közvetlen alakítása (pl. integráció kikényszerítése). Bár ez a szemlélet a mostani ciklusban is visszaköszön (pl. a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozása), mindenideig a felsőoktatási intézményhálózat radikális, döntően külső kényszerekre építő átalakítására nem került sor.

A szervezeti autonómia területén fontos változás ugyanakkor, hogy a struktúra-alakításban kiemelt szerepet kapott a kar. A 2011-ig érvényes gyakorlat intézményi hatáskörben hagyta a karok létrehozást. Az új törvény a karok száma és mérete alapján minősíti az intézményeket, azaz megkerülhetetlenné teszi karok létrehozását és fenntartását. Ez főként a szűkebb profilú állami intézményeket érinti

⁵ Itt nincs hely kitérni ennek pontos jelentéstartalmára, inkább csak viszonyítási pontként jelzem a magyar felsőoktatás 2010-es, számszerűsített értékelését és a rangsorban elfoglalt helyét. Maga a százalékos érték az adott dimenzióhoz kapcsolódó kérdésekre adott szakértői válasz súlyozott eredményéből jött ki. Részletesen lásd *Estermann, Nokkala (et al) (2011)*, pp. 12–17.

(pl. BCE, Óbudai Egyetem), amelyek az egyetemi titulus megtartása érdekében továbbra is kari struktúrába kényszerülnek tördeni a működésüket.

Még látványosabb a szervezeti autonómia alakulása a vezetők kiválasztása terén. A rektor kiválasztásában a miniszterium az elmúlt évtizedekben lényegében törvényességi felügyeletet gyakorolt, és nem írta felül az intézményi preferenciákat. Az új felsőoktatási törvény e tekintetben fordulópontot jelentett, hiszen e szerint – a Magyar Rektori Konferencia szerint Európában egyedülüként⁶ – a szenátus csak javaslatot tesz, a kinevezés joga a miniszteriumé. Ennek szellemében a miniszterium több intézményben is érdemben befolyásolta a választási folyamatot. Módosultak a vezetői posztok betöltésének életkorai feltételei is, amely a már hivatalban lévő dékánok, rektorok idő előtti kényszerű cseréjét eredményezte.

Nagy a jelentősége annak is, hogy már nem a rektor nevezi ki a gazdasági igazgatót és a belső ellenőrt, hanem az államháztartásért felelős miniszter. A gazdasági igazgató miniszteri kinevezése lényegében a kettős vezetést intézményesíti a felsőoktatásban, ami tovább relativizálja a (Szenátus miatt amúgy is korlátozott) rektor egyszemélyi felelősséget, és az irányítás egysége hiányában lehetetlenné teszi, hogy a felsőoktatási intézmény valódi szervezetként működhessen.

A gazdasági igazgató miniszterumi kinevezése arra a feltételezésre épül, hogy egy felsőoktatási intézményben a szakmai és az adminisztratív/gazdálkodási feladatok elválaszthatóak egymástól. Ez azonban csak akkor érvényesíthető igazán, ha a szakmai döntésekkel nem nagyon kell mérlegelni a döntések anyagi következményeit, azaz a központi költségvetés fedeli az intézmény működésének legfontosabb költségeit. Ha azonban az intézménynek magának kell a bevételeit (vagy annak egy részét) előteremtenie, a szakmai és gazdálkodási felelősség minél nagyobb egységére van szükség, hiszen ezzel ösztönözhető az, hogy az intézmény olyan célok megvalósítására törekedjen, amit finanszírozni is tud. Arról sem szabad megfelélezni, hogy a szakmai és pénzügyi döntések szétválasztása csak magas bizalmi közegben működik, ahol a döntések mögött nem tételezünk fel hátsó szándékokat.

Érdemes azt is hangsúlyozni, hogy a gazdasági vezetők külső kinevezése nem jelenti a rektor és a gazdasági igazgató közötti harmonikus együttműködés lehetetlenségét. Inkább arról van szó, hogy a jelenlegi szabályozás – különösen forráskivonás esetén – magában hordozza annak a veszélyét, hogy a rektor és a gazdasági vezető között kialakuló konfliktusokat az intézmény csak a miniszterium közreműködésével tudja megoldani, ami növeli az intézmény függőségét, kiszolgáltatottságát.

Gazdálkodási és pénzügyi autonómia

2010 és 2013 között mintegy 29 százalékkal csökkent a felsőoktatás állami támogatása. Magyarországnál csak Görögország felsőoktatása szenvedett el nagyobb

⁶ A Magyar Rektori Konferencia [állásfoglalása](#).

forráskivonást ebben az időszakban (-38 százalék).⁷ Egyes állami fenntartású intézmények támogatása (Szolnoki Főiskola, Dunaújvárosi Főiskola) 75–78 százalékkal is csökkent 2008 óta, de a legkisebb elvonással sújtott Óbudai Egyetem és a Széchenyi István Egyetem támogatása is 18–20 százalékkal esett.

Ebben a helyzetben különösen fontos lenne az intézmények forrásszerző képességének növelése és a forrásfelhasználás hatékonyságának javítása, azaz a gazdálkodási autonómia szélesítése. 2010-ben a magyar felsőoktatás gazdálkodási autonómiája európai összehasonlításban igen jelentős volt: az európai összehasonlító vizsgálatokban a 6. helyen szerepelt 71 százalékos értékeléssel (*Estermann, Nokkala et al 2011:56*). Ez leginkább annak volt tulajdonítható, hogy az intézmények a költségtérítések nagyságát szabadon határozhatták meg. Korlátot jelentett ugyanakkor a rövid, egyéves tervezési ciklus, az állami támogatások felhasználásának korlátozott átcsoportosíthatósága, a hitelfelvétel lehetetlensége, és az a tény, hogy az intézmények csak vagyonkezelőként (és nem valódi tulajdonosként) rendelkeznek az ingatlanok felett. Milyen változások történtek ezen a téren?

A 2010 óta született felsőoktatási koncepciók mindegyike többé-kevésbé új finanszírozási rendszerre tett javaslatot. Ezek után talán nem meglepő, hogy a finanszírozási rendszer (az intézmény oldalról nézve) a korábbi évekhez képest szabályozási szempontból jelentősen nem változott, és a 2008-as finanszírozási kormányrendelet is érvényben maradt (némi módosítással). Ennek ellenére a finanszírozási gyakorlat átláthatósága – a 2010-ben meglévő egyébként sem túl magas szintről – tovább csökkent. Ennek egyik oka az állami (rész)ösztöndíjas forma bevezetése, ami megnehezíti az intézmény képzési támogatásának kalkulációját.⁸ Az év végi zárolások, az állami támogatások rendszertelen utalása, továbbá a különböző alapokból ad hoc módon kapott eseti támogatások miatt aligha lehet intézményi szinten hosszú távú tervezésről beszélni. További kihívást jelent azon változások kiszámíthatatlansága, amelyek a jelentkezési időszakban a hallgatók felvételi rendszerében, illetve az államilag támogatott (állami ösztöndíjas) alapszakos hallgatók elosztási rendszerében következtek be.

A felsőoktatási intézmények státusáról a rendszerváltás óta vita van. Az elmúlt 20 évben több sikertelen kísérlet is történt arra, hogy a felsőoktatási intézmények kikerüljenek a költségvetési intézmények köréből, és ezáltal nagyobb gazdálkodási mozgástérre tegyenek szert. A közbeszerzési és más eljárásbeli kötöttségek nemcsak elnyújtják, hanem jelentősen drágítják is az intézmények működését, és a kötöttségek gátolják az együttműködéseken alapuló forrásbevonást, s így konzerválják az intézmények állami forrásuktól való függését.

⁷ Lásd a részletes adatokat az EUA Public Funding Observatory összehasonlításán.

⁸ Az ösztöndíj és a hallgató után járó képzési támogatás összege az intézmény által meghatározott (de már határok közé szorított) önköltséggel azonos, azaz a felsőoktatásban a régi (képzési normatíva) és az új (állami ösztöndíjas) finanszírozási rend szerinti hallgatók is szerepelnek.

Bár a forráskivonás még indokoltabbá tette volna az intézmények rugalmasabb gazdálkodását, a kormányzat a fennálló gyakorlat szigorításának irányába indult el. 2013-ban az Alaptörvénybe is rögzítette azt a kitételt, mely szerint „az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” (X. cikk [3] bek.)

Szintén a gazdasági (és szervezeti) autonómia korlátozásának tekinthető a költségvetési (fő)felügyelők kinevezése. E pozíciót francia mintára (*Gárdos 2012*) annak érdekében vezették be, hogy a központi költségvetés egyes fejezeteinél folyamatos legyen az ellenőrzés, és az indokolatlan költések kiszűrésével növelni lehessen a megtakarításokat. A (fő)felügyelő – indokolt esetben – a beszerzések, kifizetések felfüggesszét is kérheti. Fontos hangsúlyozni, hogy nem az intézmények fokozott ellenőrzése korlátozza az intézményi autonómia érvényesülését, hanem az intézmények napi működésébe történő beavatkozás.

Autonómia az emberierőforrás-politika területén

A közfelfogással ellentétben a felsőoktatási intézmények relatív magas autonómiaival rendelkeznek az emberierőforrás-politika területén, bár 2010-ben európai összehasonlításban a lista közepe tájékán helyezkedtünk el (17. hely, 66 százalék) (*Estermann, Nokkala et al 2011:59*). Pozíciókat elsősorban az befolyásolja, hogy a közalkalmazotti törvény alapján a senior oktatóknak és dolgozóknak olyan védettség jár, ami még indokolt esetben is megnehezíti az elbocsátásukat.⁹ Az intézményeknek ugyanakkor nagyfokú szabadsága van a kiválasztási, bérezési és előléptetési kérdésekben.¹⁰

Az intézményi autonómia érvényesülésére e területen azért is nagy szükség volt, mert még 2010-ben az állami támogatás a békrek 88 százalékát fedezte, addig 2013-ban már csak az 57 százalékát (*Polónyi 2013*). Ezt pedig az intézmények részben saját bevételekből, részben pedig elbocsátásokkal tudták kigazdálkodni.¹¹ Az autonómiát egyetlen eseti szabályozás befolyásolta, igaz, az nagyon drasztikusan: a nyugdíjazással kapcsolatos szabályok változásának következtében a nyugdíj mellett dolgozó oktatóknak választaniuk kellett a nyugdíj és az oktatás között (a nem oktató dolgozóknak nem volt választásuk, nem volt lehetőség a továbbfoglalkoztatásra). Lényegében ezek a kényszerek is az intézmények költségvetési szerv státusára vezethetők vissza.

9 A szakirodalomban ugyanakkor (pl. a tenure vita kapcsán) a magas fokú védelem ellen és mellett is találhatóak érvek.

10 A közalkalmazotti törvény minimum-béreket ír elő, attól felfelé el lehet tért. A kiválasztásban pedig az intézménynek egyedül az egyetemi és főiskolai tanárok esetén kell külső minősítést, jóváhagyást kérnie.

11 Átfogó kimutatás nem készült az elbocsátásokról, mert részletes statisztikák nem érhetők el. Összefoglaló adatok alapján az összes oktatók létszáma 2010. októbere és 2012. októbere között 940 fővel csökkenhet (*Polónyi 2013*). A hírekbe főként az ELTE, a Miskolci Egyetem, a Debreceni Egyetem, a Szegedi Tudományegyetem, a Kaposvári Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem került be.

Akadémiai autonómia

Az akadémiai autonómia elsősorban azokat a szabadságokat takarja, amelyek az intézmények profilválasztásával, szakstruktúrájával, s a hallgatók megválasztásával kapcsolatos. A magyar felsőoktatás 2010-ben e téren szerepelt a leggyengébben, a lista utolsó harmadában szerepelt (24. hely, 47 százalék) (*Estermann, Nokkala et al 2011:62*). Ennek oka volt többek között az, hogy az intézménynek nincsen befolyása az alapszakos hallgatók kiválasztására, és kevés befolyásuk van a hallgatói létszámra, illetve a mesterszakos hallgatók kiválasztási eljárására. Szintén korlátozó tényező, hogy minden program előzetes akkreditációhoz kötött, a minőségbiztosítási szolgáltatók és eljárások megválasztására pedig nincsen lehetőség. A képzési programok tartalmának meghatározásában ugyanakkor nagy az intézmény szabadsága.

Az elmúlt három évben e téren összességében kevés változás tapasztalható, bár törekvések mutatkoznak rá. Már az első törvény-koncepcióban (*Nefmi 2010*) megfogalmazódott az az igény, hogy a felsőoktatási intézményeket előzetesen kategorizálják. A törvénybe az „egyetem” és a „főiskola” definíciója került be, de a későbbi koncepciókban felmerült a nemzeti tudományegyetem, a szakegyetem, az alkalmazott tudományok főiskolája, a közösségi főiskola kategória is. E megkülönböztetéseknek leginkább az adott intézmény képzési profiljára van hatása, a finanszírozási különböszégek csak közvetve – a különböző programtípusok finanszírozásán keresztül – fogalmazódnak meg. Kétségtelen, hogy a képzési programok szabadabb indítása, amely a 2005-től 2011-ig működő rendszer jellemzője volt, bizonyos fokú szakburjánzáshoz (és erőforrás-aprózódáshoz) vezetett, ugyanakkor a verseny és a megújulás fontos ösztönzője is volt, hiszen az egyetemmel válas lehetősége a főiskolák egy része számára komoly hajtóerőt jelentett. Az intézmények által indított képzések átrendezésére mindezek ellenére még nem került sor.

Az intézmények mozgástere a felvett, állami ösztöndíjas hallgatók létszámának meghatározásában – több vargabetű után – növekedett valamelyest (a vonalhúzásnál).

Az elmúlt három év értékelése

Az eddigiekben főként a felsőoktatás-politika és az intézményirányítás egy-egy szűkebb területét vettem górcsó alá. Vajon mindebből milyen összkép válik láthatóvá?

Az új felsőoktatási törvény ellenére talán kijelenthető, hogy ma sincs felsőoktatási stratégia. 2010 óta évente születtek az alapvető kérdésekben – intézményszerkezet, ágazatirányítási eszközrendszer, finanszírozási mechanizmusok – egymásnak ellentmondó elképzelések. Mindez azt mutatja, hogy néhány általános, a közszféra irányításának egészére jellemző tendenciát tekintve – centralizáció, autonómia csökkenése, függő helyzetek kialakítása – a felsőoktatás „átalakítása”, az eddi-

giekben lényegében forráskivonást jelentett, amely nem párosult igazán megalapozott, céltudatosan követett reformelképzéssel. Röviden talán úgy foglalható össze, hogy a felsőoktatás elmúlt három évében egyszerre láthatunk drámai változásokat és a viszonyok változatlanságát.

Mindebben nagy szerepe van az oktatáspolitika gyengeségének. Ez egyfelől a (felső)oktatás kormányzaton belüli leértékelődését, másfelől a tervezési kapacitások hiányát takarja. Ez utóbbi ahhoz vezetett, hogy az új felsőoktatási törvény alapvető kérdések megválaszolása nélkül készült el – amint azt a törvény *után* keletkezett koncepciók léte és tartalma is igazolja. Külön figyelemre méltó az, hogy az oktatásirányítás szerepe akkor (vagy annak ellenére) gyengült, miközben az állam szerepvállalása nőtt a felsőoktatásban.

2011 októberében a Felsőoktatási és Tudományos Tanács felkérésére készült stratégiai koncepcióban a szerzők így jellemzik a magyar felsőoktatást ért alapvető kihívást: a 2000-es évek végére az „extenzív oktatásfejlesztés ideje lejárt, intenzív fejlesztés kell a nemzetközi versenyképesség megtérítése a minőségi fejlesztés által.” (*FTT 2011:7.*) Hogyan lehetséges egy sokszínű, komplex környezetben az intenzív fejlesztés útjára lépni? Mit jelent és hogyan biztosítható a minőség?

Az intenzív fejlesztés igényére és a komplexitás kihívására a kormányzat a komplexitás, azon belül is leginkább a felsőoktatás sokszínűségének csökkentésével reagált. Ez főként a rendszer méretének csökkentésére irányuló erőfeszítéseket jelentett (hallgatói létszámok csökkentése, intézménytípusok kijelölése, szakstruktúra egyszerűsítésére törekvés, köztes szervezetek szerepének redukálása). Ezáltal nemcsak átláthatóbbá (és közvetlenül irányíthatóbbá) válik a szféra az oktatáspolitika számára, hanem megszűnik az intenzív fejlesztési szükséglet is, mert csökken az intézmények közötti verseny. Ehhez részben az intézménytípusok kijelölése, részben pedig a kereslet terelése, mesterséges szűkítése vezet.

A komplexitás a centralizáció erősítésével is csökkenthető. Ennek egyik módja a normatív megközelítés, azaz amikor részletes, de rendszerszintű megoldásokat kínáló keretszabályokat alkotunk (erre példa az intézményfejlesztési tervekre épülő finanszírozási rendszer).

A normatív centralizációs megközelítéssel szemben az elmúlt három évben jóval markánsabban bontakozott ki a közvetlen beavatkozásokat preferáló irány, amelyben a problémák eseti kezelése és elhárítása kerül a középpontba. Az indirekt irányítás felől a beavatkozó, direkt jellegű irányítás felé való elmozdulás leginkább az intézmények függőségét, kiszolgáltatottságát erősítő lépésekben érhető tetten: az információk csepegtetése és a transzparencia hiánya (koncepciók elkészülési folyamata, kapacitás- és keretszámok meghatározása), a finanszírozás csökkentése és kiszámíthatatlansága („kézből etetés”), egyes források (pl. céltámogatások) nem átlátható elosztása és ezzel a kijárási politika erősítése stb. Szintén ebbe az irányba mutat az intézmény napi életét közvetlenül befolyásoló szereplők (gazda-

sági igazgató, rektor, kancellár) központi kinevezési szándéka is, ami megbontja az intézmények integritását.

Nehezen eldönthető kérdés ugyanakkor, hogy a centralizáció növelése és az intézmények függő helyzetének erősítése önmagában is vágyott hatalompolitikai célkitűzésként fogalmazódott-e meg, vagy egy amúgy legitim (bár a magyar felsőoktatásban nem annyira elfogadott) cél, a felsőoktatás és a munkaerőpiac korábbinál közvetlenebb összekapcsolásának eszközöként szolgál.

Fontos jelezni azonban, hogy a centralizáció – akár a normatív, akár a beavatkozó utat követi – nem szükségszerű. A komplexitás és a sokszínűség nemcsak megoldásra váró problémaként értelmezhető, hanem olyan környezeti adottságként is, amellyel együtt kell élni, és amelyben másféle magatartás lehet a célszerű: a függőség helyett az önállóság erősítése, részletes eljárási szabályozás helyett ösztönzési rendszerek és teljesítményelvárások kialakítása, standardizálás helyett a kísérletezés, a helyi kezdeményezések bátorítása és pilot projektek indítása, beszámoltatás helyett tudásmegosztás.

E szemléletmód érvényesülésének természletesen számos feltétele van. Az egyik feltétel a másik fél autonómiájának és integritásának elismerése és tiszteletben tartása. A másik feltétel annak (társadalmi és kormányzati) felismerése és elfogadása, hogy a felsőoktatás teljesítményéért nem a kormányzat a felelős, hanem a felsőoktatás egésze, az összes szereplő. Mindez nem jelent sem cselekvőképtelen, sem gyenge kormányzati szerepértelmezést. Épp ellenkezőleg: a kormányzatnak a decentralizált rendszerben is fontos orientáló szerepe van, és nem elégedhet meg a korábbi évek „be nem avatkozásának” politikájával.

A jelenlegi kormányzati felfogásban ugyanakkor az erős, aktív kormányzat mint-ha kizárná az autonóm felsőoktatás lehetőségét. Olyan záró összegű játtekként jelenik meg e kettő, amelyben a kormányzati szándék csak az autonómia letörésével, a nagyfokú autonómia pedig automatikusan gyenge kormányzattal járna együtt. Én úgy vélem, hogy ez nem szükségszerű. Lehetséges a kettő egyidejű érvényesülése, ha az állam az elvárásait nem közvetlenül, az intézmény életébe történő beavatkozással akarja érvényesíteni, hanem az ösztönzési rendszerek kialakítása, az eredmények megfogalmazása és ellenőrzése, illetve az átláthatóság javítása (pl. adatgyűjtések, a közvélemény kontrolljának) révén.

E megközelítés persze feltételezi a másikba vetett bizalmat is. Ez komoly dilemma a mai magyar felsőoktatás-politika számára: hogyan lehet alacsony bizalmi környezetben olyan, rövid távon is eredményes politikát folytatni, ami hosszú távon elősegíti a bizalom kialakulását, s ezzel magában hordozza a továbbfejlődés lehetőségét?

Az elmúlt három év gyakorlatát áttekintve úgy tűnik, hogy a bizalom-építés és együttműködés helyett a felsőoktatás-politika inkább a függés és kontroll erősítésének politikáját követi. Természeten ez a módszer is működőképes, de csak igen alacsony hatékonyságú működést tesz lehetővé, mert e megközelítés nem al-

kalmas arra, hogy az intézményekben és oktatókban meglévő energiákat felszabadítsa, és az intenzív fejlődés motorjaivá tegye. A beavatkozó felsőoktatás-politika alacsony bizalmi szint mellett állandó fenyegetettség-érzéssel – azaz lényegében az autonómia hiányával – jár, ami visszafogja az útkeresést, és igazodásra, önkontrollra kényszeríti az intézményeket.

Érdemes persze hozzátenni, hogy az autonómia téves – teljes izolációt és korányzati beavatkozástól mentes működést szorgalmazó – értelmezése is a bizalomhiányra vezethető vissza: az erőszakos beavatkozás veszélye esetén csak a teljes, széles körű intézményi autonómia képes biztosítani az oktatás és kutatás szabadságát. Bizalmi környezetben azonban van tere a célok és elvárások harmonizálásának.

Az eredményes felsőoktatás-politika igazi vízválasztója tehát meggyőződésem szerint nem a centralizáció vagy decentralizáció, s nem is a beavatkozás-nem beavatkozás kérdése, hanem a bizalom megléte vagy hiánya. Úgy vélem, hogy centralizált rendszerben is lehetne eredményes felsőoktatás és magas szintű felsőoktatás-politika.

Mindezek ellenére azt is gondolom, hogy komplex környezetben a decentralizáció felülmúlja a centralizált (és különösen a beavatkozó) rendszereket. Nem elsősorban azért, mert a decentralizált rendszerekben több variáció alakul ki és ezáltal több minta áll a rendelkezésre, s nemcsak azért, mert rugalmasabb és alkalmazkodóképesebb, hanem azért is, mert hosszabb távon sokkal alkalmasabb környezetet biztosít egyfelől a bizalom kialakulásához, másfelől az együttműködésre kényszerített szereplők éretté válásához. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a bizalmi együttműködés nemcsak a kormányzat, hanem az intézmények érettségén is múlik. Sajnos az intézmények belső viszonyai ma sokszor nem tükrözik azt, hogy ezzel az érettsgéggel rendelkeznének, sőt, helyenként épp a függés és igazodási igény jelei láthatóak. Változna tehát nemcsak az oktatáspolitikának, hanem a felsőoktatási intézmények belső világának is kell.

KOVÁTS GERGELY

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A tanulmány az OTP Bank támogatásával készült, amelyért szeretnék köszönetet mondani. Emellett minden kritikus áttekintéséért, valamint az építő észrevételekért köszönettel tarozom Hrubos Ildikónak, Derényi Andrásnak, Temesi Józsefnak, Berács Józsefnak, Bazsa Györgynek, Nagy Péter Tibornak, Deák Dánielnek és Kozma Tamásnak.

IRODALOM

- A NEMZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS PROGRAMJA (2010) *Munka, otthon, család, egészség, rend.* Magyarország Kormánya.
- ESTERMANN, NOKKALA & STEINEL (2011) *University Autonomy in Europe II. The Scorecard.* Brussels, European University Association.
- FTT (2011) Az új felsőoktatási törvény koncepciójának stratégiai megalapozása. Felsőoktatási és Tudományos Tanács. (Egyeztetési változat.)
- GÁRDOS CSABA (2012) Költségvetési Felügyelet Magyarországon, 2010–2012. In: BERÁCS, HRUBOS & TEMESI (eds) „*Magyar Felsőoktatás 2011” Hazai vitakérdések – nemzetközi trendek. Konferencia dokumentumok.* Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja. pp. 56–76.
- NEFMI (2012) A nemzeti felsőoktatás fejlesztés-politikai irányai. Mellékelt helyzetértékelés a 19164-10/2012. sz. előterjesztés indokolásához. 2012. 06. 11-ei verzió. Nemzeti Erőforrás Minisztérium.
- POLÓNYI ISTVÁN (2013) Felsőoktatás – világhír helyett hibernáció. [OktpolCafé blog](#).
- SZALAI ANDRÁS (2011) Hatékonyság és diszfunkcionálitás a magyar minisztériumi struktúrában – a minisztériumok vezetése az elmúlt húsz évben. Pro Publico Bono Online. Támop Speciál.
- SZKT (2011) Széll Kálmán terv. Összefogás az adósság ellen. Magyarország Kormánya.

